IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Luglio - Settembre 1989, Vol. 54, No. 3

Ernesto Bettinelli

Recensione

AA.VV, *Per i 40 anni della Costituzione,*

Milano, IST. LOMBARDO DI SCIENZE E LETTERE, 1989

Per i 40 anni della Costituzione. Milano, Ed. dell'Istituto Lombardo di Scienze e Lettere, 1989, pp. 196.

Il volume raccoglie i testi delle nove lezioni (tenutesi a Milano nei mesi di marzo-aprile 1988) promosse dall'Istituto Lombardo, Accademia di Scienze e Lettere, per celebrare il XL dell'entrata in vigore della Costituzione italiana.

Il criterio di fondo che ha guidato gli organizzatori di questo ciclo di incontri è stato quello di approfondire sotto il profilo storico il « problema » della costituzione a partire dai tempi antichi fino ai giorni nostri. Ovviamente nella piena consapevolezza che l'elemento di *continuità* è rappresentato semplicemente da una parola o, al più, da un'esigenza (idea), affrontata nelle varie epoche e civiltà in prospettive affatto divergenti e non sempre comparabili. Cosicchè il tema potrebbe ridursi a quello del tipo di organizzazione politica e sociale di ogni comunità-stato.

Marta Sordi, analizzando la situazione dell'età classica in Grecia, ricostruisce i dibattiti sulle « costituzioni », cioè sui modelli e sulla pratica di organizzazione politica delle città-stato (in particolare Atene e Sparta). Osserva come le diverse esperienze (e culture) fossero in relazione con i *fini* e le *ansie* della comunità, sentiti, di volta in volta, come prevalenti: una tranquilla convivenza interna per lo svolgimento della vita economica e sociale o, viceversa, una costante preparazione e mobilitazione per la difesa della patria in permanente stato d'assedio. Nel primo caso si constata una più ampia partecipazione, anche conflittuale, dei cittadini

alle decisioni della città (si pratica cioè la *democrazia*); nel secondo caso è facile verificare l'affermarsi di tendenze autocratiche e una rigida divisione di ruoli (la forma di governo diventa la *tirannide*).

Constitutio presso i romani è un termine ambiguo o, quanto meno, dai molteplici significati, segnala Emilio Gabba nella sua lezione (efficacemente intitolata: *Roma, uno stato senza « costituzione »*). Comunque, anche qui rileva nei vari periodi il « senso » dei rapporti tra i consociati. Il primato del diritto civile in epoca repubblicana si fonda, in effetti, sulla volontà di garantire la *parità* tra i *cives*; l'organizzazione istituzionale dello stato, articolata su tre centri di potere tendenzialmente in equilibrio (senato, magistrati — consoli, in particolare — popolo), risponde alla struttura della società romana: come si può evincere dagli stessi tentativi di elaborazione o, meglio, sistemazione scritta del « diritto pubblico » ad opera di autori come Cicerone (soprattutto nel *De legibus*). Muta l'approccio nell'età imperiale: difficile individuare un « assetto istituzionale » che prescinda dal *dominus,* anche se non mancano teorizzazioni che certamente influenzeranno le epoche successive.

Antonio Padoa Schioppa considera il medioevo. In quest'epoca convivono, anche felicemente, esperienze e culture istituzionali diverse: quella che si afferma con l'instaurazione dei regni germanici (re elettivo e sistema di tipo *personalistico-patrimonialistico*), quella dell'età municipale (fioriscono gli statuti dei comuni, che tuttavia non costituiscono l'unica fonte del diritto, perdurando la *vigenza* del diritto comune). Né può dimenticarsi il ruolo giocato dall'istituzione imperiale, il diritto prodotto dalla quale è bilanciato dal diritto naturale, espressione dell'autorità « metafisica » della Chiesa (intesa soprattutto come Papato).

L'idea di costituzione, quale manifestazione dell'esigenza di organizzazione unitaria e di certezza del diritto (quantomeno di individuazione dell'*autorità sovrana*) trova terreno fertile nell'« età dei lumi ». Mario A. Cattaneo nella sua lezione individua i tre momenti salienti di questo processo: la secolarizzazione del diritto naturale, l'imporsi delle teorie « contrattualistiche », il riconoscimento dei *limiti* della potestà normativa del sovrano. In ultima analisi, il diritto (la *legge*) diventa un fenomeno a sé, un punto di riferimento obiettivo non solo per i cittadini, ma per gli stessi poteri dello Stato. La rivoluzione francese attraverso le sue esperienze costituzionali (dalla *Dichiarazione dei diritti* del 1789 alla Costituzione del 1793) darà un definitivo impulso a questo movimento.

Con la lezione di Giorgio Rumi sullo Statuto Albertino il tema della costituzione assume connotati più attuali: siamo ai precedenti della vigente Carta. Con lo Statuto nasce in Italia lo stato liberale. Nasce per una decisione formalmente unilaterale del re, che *conviene* di autolimitare la propria sovranità (che pur era derivata dalla « grazia di Dio »), *concedendo* appunto una Carta che veniva a mutare le condizioni della *legittimazione* per l'esercizio del potere, d'ora in poi fondato sulla « volontà della Nazione ». Da qui la *costituzione* del Parlamento eletto, sia pur inizialmente a suffragio ristretto; da qui il riconoscimento delle libertà dei cittadini, il catalogo delle quali è inscritto sempre nello statuto e la cui concreta attuazione dipende comunque dalla legge del Parlamento, il cui primato è tale da consentirgli di mutare lo stesso statuto (appunto per ciò classificato dalla dottrina come « flessibile »)

Amintore Fanfani e Paolo Biscaretti Di Ruffia trattano del periodo e dell'attività costituente, dopo la « parentesi » fascista. Il primo, soffermandosi sulle grandi scelte e sul dibattito che le ha precedute in seno all'Assemblea eletta il 2 giugno 1946, sottolinea (anche come protagonista-testimone) gli elementi comuni di cultura istituzionale che hanno consentito a partiti così distanti sul piano ideologico di trovare punti e metodi di compromesso. Per superare immancabili e rilevanti divergenze non di rado ci si è affidati ad enunciazioni programmatiche

(egualmente rilevanti e, soprattutto, aperte a prospettive sovranazionali) e rinviando l'attuazione delle riforme (sociali ed istituzionali) al futuro legislatore (e, quindi, ai futuri rapporti di forza tra le forze politiche).

Biscaretti, da parte sua, si impegna in un'analisi formale del procedimento di elaborazione della Costituzione e del testo che ne è conseguito, nonché delle sue partizioni. Affronta anche il problema storico dell'attuazione della Costituzione e della (quasi fisiologica) divaricazione tra costituzione formale e costituzione vivente, che si alimenta soprattutto della concretezza delle relazioni tra i protagonisti del sistema politico. E tale divaricazione non di rado provoca sfiducia nell'opinione pubblica circa il funzionamento (l'efficienza) delle istituzioni.

Decisamente critico l'approccio di Giovanni Bognetti che considera il « modello dello stato sociale e il problema delle riforme della Costituzione italiana ». L'Autore, innanzitutto, contesta la diffusa (e « liturgica ») opinione della « concordia » tra tutti i costituenti nella costruzione dello stato sociale, alternativo rispetto alla prospettiva dello stato socialista affermata dalle sinistre e rimasta sconfitta. Certamente, l'originaria distanza di atteggiamenti e di ideologie è oggi diminuita: tutti si riconoscono nei valori (e negli equilibri che dovrebbero reggere il sistema economico « misto ») proclamati dalla Costituzione. Le differenziazioni si sono spostate sul modo (sugli strumenti istituzionali) di gestire uno stato sociale, sul cui malfunzionamento non ci sono riserve. Per superare una tale situazione occorre mutare, secondo Bognetti, lo stesso originario assetto delle (e tra le) istituzioni, rimasto ancorato allo schema classico della divisione dei poteri, che privilegia il ruolo del Parlamento. Viceversa, è il Governo che dovrebbe diventare il centro-motore dell'intero sistema; a questo fine diviene indispensabile un radicale cambiamento della stessa forma di governo: con l'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio contestualmente all'elezione del Parlamento, come suggerisce il progetto elaborato dal « Gruppo di Milano ».

Che la « costituzione economica » sia al centro del dibattito lo conferma la lezione di Silvio Beretta che, opportunamente, ripercorre in maniera dettagliata e approfondita il cammino dei costituenti, le idee ed i progetti da cui hanno preso le mosse. Molti programmi hanno necessariamente subito un ridimensionamento nel confronto reciproco. Sono però emerse alcune linee direttrici comuni, su cui si è poi realizzata la sintesi costituzionale: la *funzionalizzazione* della libertà di iniziativa economica al rispetto dei valori di solidarietà sociale, l'opposizione alle tendenze monopolistiche nell'industria e latifondiste nella proprietà terriera. L'intervento dello stato nell'economia ha trovato proprio in questi obiettivi le sue giustificazioni sociali e politiche. Per altri problemi relativi all'organizzazione economica del Paese i costituenti hanno preferito rinviare la soluzione al legislatore (in materia di relazioni sindacali e di limiti al diritto di sciopero, ad esempio). Altri problemi ancora (come il controllo del credito) non sono riusciti a trovare un'adeguata enunciazione (sia pur di principio o di tendenza) nella Carta. In ogni caso, la parte da essa riservata alla struttura economica e sociale della Repubblica è stata sufficiente per l'affermazione di un modello *interventista* e *aperto*.

ERNESTO BETTINELLI